



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1109/2023. számú ügyben
GINOP pályázat jogszerű felhasználása tárgyában benyújtott
közérdekű bejelentés kivizsgálásával összefüggésben

Előadó: dr. Kohár Katalin

Érintett szerv:

- Innovációs és Technológiai Minisztérium
- Miniszterelnökség
- Pénzügyminisztérium
- Területfejlesztési Miniszter

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1109/2023. számú ügyben
(Előzmény ügy: AJB-458/2021.)**

Előadó: dr. Kohár Katalin

Az eljárás megindítása

A Panaszos **közérdekű bejelentés kezelésére irányuló felülvizsgálati kérelmében** azt kifogásolta, hogy az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) részére 2019. október 2-án elektronikus úton megküldött közérdekű bejelentésére közel fél év után kapott tájékoztatást. Sérelemzte továbbá, hogy az általa kifogásolt pályázati ügyben az ITM nem talált szabálytalanságot.

Az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A. § alapján kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a jogbiztonság, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a petíciós jog sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amely során Hivatalom megkereste az ITM-et.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panaszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* [Alaptörvény XXV. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok és háttérszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (Statútum rendelet)
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 536/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet
- a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet (Támogatási Korm. rendelet)
- *FELHÍVÁS Gyakornoki program pályakezdők támogatására GINOP-5.2.4-16 dokumentum (a továbbiakban: Felhívás)*

Megállapított tényállás

Panaszos arról tájékoztatta Hivatalomat, hogy 2019 októberében közérdekű bejelentést tett az ITM felé arról, hogy – álláspontja szerint – hamis adat megadásával egy illegálisan működő vállalkozás (a továbbiakban: Kft.) jelentősebb pályázati pénzt nyert. A Kft. olyan telephelyhez kért és kapott a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (a továbbiakban: GINOP) keretében támogatást, amely engedéllyel nem rendelkezett és a cégbíróságon sem volt bejegyezve.

Panaszos 2019 október elején benyújtott **közérdekű bejelentésében** az ITM-től kérte a Kft. pályázatának felülvizsgálatát és az általa feltárt és megnevezett szabálytalanságok miatt, a Kft.-nek a pályázati pénz visszafizetésére kötelezését.

Panaszos több pontban, részletesen kifejtette kifogásait a pályázattal és a pályázóval kapcsolatban.

1. Hamis cégszavak

Tudomása szerint a Kft. – **hamis cégszavak megadásával pályázott és nyert támogatást** a Gyakornoki program pályakezdők támogatására GINOP 5.2.4.16 keretében.

Panaszos sérelmezte, hogy a Kft. által a pályázati anyagban megadott **telephely adatok nem feleltek meg a valóságnak**. Beadványához csatolta a cég telephelyeként megjelölt lakás tulajdoni lap másolatát, valamint a cégkivonatot annak alátámasztására, hogy a telephelyként megjelölt első emeleti lakásban a Kft. tevékenysége ténylegesen nem folytatható.

Panaszos megírta, hogy a Kft. a klíma szerelési/szervizelési valamint autó klíma szerelési tevékenységét ténylegesen egy társasházban folytatja az ott lakók hozzájárulásának hiányában, és a szükséges telephely engedélyezési/bejelentési eljárás megkerülésével.

Panaszos álláspontja alátámasztására csatolta az Önkormányzati Hivatal 2019. szeptember 3-án kelt határozatát, melyben a Jegyző a társasházi ingatlanban engedély nélkül folytatott klíma szerelési tevékenységet megtiltotta.

Panaszos álláspontja szerint, a pályázat során megadott hamis adatokat a későbbiek során nem lehet kijavítani. Nem érti, hogy hogyan lehetett a fenntartási időszak lejártá után a pályázati feltételeknek megfelelni akkor, amikor a megvalósulás időszakában illegálisan folytatta a tevékenységét a Kft. a társasházban.

Különösen aggályosnak találta a Panaszos, hogy az első levelet az ITM-től hozzávetőleg 60 nap után kapta meg 2019. december 12-én, miközben a kifogásolt pályázat fenntartási időszaka: 2019. december 11-én járt le. Ebben a tájékoztatásban még **előzetes negatív megállapítások szerepeltek**, ezért is kérdéses Panaszos szerint, hogy hogyan történhetett meg, hogy a Kft. hirtelen módosította a cégszavakat, amik, így az ellenőrzés napjára már rendeződtek.

Panaszos úgy véli, hogy a megvalósítási helyszín módosítására legfeljebb két, a pályázati feltételeknek valóban megfelelő telephely között van lehetőség, illegális telephely valós telephelyre történő átírása nem minősülhet megváltozott helyszínnek.

Panaszos feltételezése szerint, fennáll a gyanú arra vonatkozóan, hogy a telephely módosítás időzítését megelőzte a Kft. előzetes értesítése az esetleges szabálytalanságról, hiszen a pályázat már rég megvalósult és lejárt, amikor változtatást kért a Kft.

Véleménye szerint az ellenőrzés folyamán nemcsak azt kellett volna vizsgálni, hogy a papírok rendelkezésre álltak-e, hanem azt is, hogy azok valós tartalmúak voltak-e, főleg annak fényében, hogy a közérdekű bejelentés éppen a szabálytalanságokra hívta fel az ITM figyelmét.

2. Késedelmes válasz

Beadványában a Panaszos azt is sérelmezte, hogy **közérdekű bejelentésére közel fél év után kapott csak választ** az ITM-ből, amelyben az ügyintéző személyét nem jelölték meg.

3. A közérdekű bejelentés vizsgálatának eredménye

A Panaszos a vizsgálat eredményével nem ért egyet, mivel különösen sérelmesnek találta a vizsgálat azon megállapítását, hogy a Kft. részéről szabálytalanságot nem állapítottak meg. Megírta, hogy az ITM 2019 decemberében küldött tájékoztatásban még az szerepelt, hogy helyszíni ellenőrzés szükséges, 2020. április 16-án pedig arról tájékoztatták, hogy a megvalósítási helyszín megváltozását a Kft.-nek hivatalos úton kell jeleznie a Támogató felé, amely jelzés megvalósult és a Támogató azt jóváhagyta.

Panaszos álláspontja szerint **nem megalapozott a vizsgálati jelentés** alábbi megállapítása sem: „... a tevékenység végzéséhez szükséges alapanyagok rendelkezésre álltak, a munkavégzések jelentős része a cég telephelyén, illetve külsős helyszínen megtörtént.”

A cég új telephelyét 2019. augusztus 26-án jegyezték be a Cégbíróságon így jogszerűen nagyjából három és fél hónap (október, november december) állt a Kft. rendelkezésére a klíma szerelési munkák elvégzésére, ami ilyen szezonális tevékenység esetén megkérdőjelezhető. Ez a megállapítás Panaszos szerint úgy érthető, mintha a Kft. az új valós telephely bejegyzése után kezdett volna el dolgozni és vette meg pályázati pénzből az eszközöket, de 2018-tól közel egy évig az illegális telephelyen nem is csinált volna semmit.

Panaszos szerint **mind a fentiekre, mind arra ki kellett volna terjednie az ellenőrzésnek, hogy nem sérült-e a kötelezően előírt nyilvánosság biztosítása a fenti pályázat esetén.**

Panaszos álláspontja szerint, a közérdekű bejelentése vizsgálata során sérültek a jogszerűség, a szakszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség elvei, továbbá a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményének megtartása.

Panaszos a közérdekű bejelentése határidőn túli és nem megfelelő intézését kifogásolta, ezért a felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben az ITM-et.

Az ITM-től az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

1. *Mikor érkezett Panaszos tárgyi beadványa az ITM-hez és a beadványt a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentésnek tekintették-e?*
2. *Amennyiben igen, milyen intézkedések történtek a bejelentésben foglaltak kivizsgálására?*
3. *Küldött-e tájékoztatást az ITM Panaszosnak a Pkbt. 2. §-ában meghatározott (30 napos) határidőn belül a vizsgálat megállapításairól, illetve a vizsgálat elhúzódása esetén, annak indokairól és a várható befejezés időpontjáról?*
4. *A Minisztérium a támogatás jogszerű felhasználása kapcsán folytatott-e eljárást? Milyen jogcímen indult az eljárás és milyen eredménnyel zárult? Amennyiben a támogató szervezetnek van jogszabályi ellenőrzési kötelezettsége, kérem, jelölje meg a vonatkozó jogszabályhelyeket.*
5. *A FELHÍVÁS Gyakornoki program pályakezdők támogatására GINOP-5.2.4-16 dokumentum (a továbbiakban: Felhívás) előírásai vonatkoztak-e a Panaszos által kifogásolt – a Kft. által GINOP 5.2.4-16-2016-01408 számon elnyert – pályázatra?*
6. *Mely telephely szerepelt a benyújtott pályázatban megvalósítási helyszíneként? A projekt megvalósítási helyszíne alkalmas volt-e a támogatási kérelemben jelzett tevékenység végzésére?*
7. *A Felhívás 3.6.1. pontja tételesen tartalmaz előírásokat a megvalósítási helyszínre vonatkozóan, ezen előírásoknak az eredetileg bejelentett megvalósulási helyszín megfelelt-e?*

8. *A Panaszos által csatolt Veszprémi Törvényszék Cégbíróságának végzése szerint 2019. augusztus 26-ai bejegyzéssel a Kft. telephelyében változás következett be. A változást követően – előírt határidőn belül – a Kft. tájékoztatta-e az ITM-et a megvalósítási helyszín változásáról?*
9. *Az új telephely megfelelt-e a Felhívás 3.6.1. pontjában támasztott követelményeknek?*
10. *A Panaszos által csatolt ITM tájékoztatás szerint „Az ellenőrök felhívták a Kedvezményezett figyelmét, hogy a Projekt megváltozott megvalósulási helyszínét hivatalos úton köteles jeleznie a Támogató felé. A megvalósítási helyszínre vonatkozó módosítást a Kedvezményezett megtette, melyet a Támogató jóváhagyott.” Mikor és hogyan történt meg a felhívás és a Kft. mikor és milyen módon jelezte a Támogató felé a módosítást? Kérem az erre vonatkozó iratok csatolását. A módosításban szereplő megvalósítási helyszín megfelelt-e a Felhívás 3.6.1. pontjában előírt követelményeknek?*
11. *A megvalósítási időszak lezárulta után van-e lehetősége a Kedvezményezettnek módosítást bejelenteni? Szabályossá lehet-e tenni a megvalósítási helyszínt a megvalósítási időszakot követően?*
12. *A támogatási projekt megvalósítását követően feltárt szabálytalanságok esetén, milyen következményekkel kell számolni a Kedvezményezettnek és milyen szankciót rendel alkalmazni a vonatkozó szabályozás?*
13. *Megalapozottnak látja-e a felülvizsgálati kérelemben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?*
14. *Kérem válaszában térjen ki minden, a Panaszos által felvetett kérdésre és az azzal kapcsolatos minisztériumi álláspontra.”*

Az ITM válasza

Az ITM tájékoztatása szerint, a – megkeresésekor hatályos – a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet módosításáról szóló 536/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2021. január 1-jei hatályba lépése előtt az Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter felelősségi körébe tartozott az európai uniós források felhasználására vonatkozó feladat- és hatáskör. Ebben a feladatkörben az ITM koordinációs szerepet töltött be, miután a közlekedési operatív programokon és a környezeti és energiahatékonysági programokon kívül további operatív programok kezelése már más tárcák feladat- és hatáskörébe tartozott.

Megírták, hogy a 2019. szeptember 24-én, az Anti-lop weboldalon keresztül M6719 regisztrációs számon benyújtott közérdekű bejelentés 2019. október 2-án az ITM Igazgatási és Biztonsági Főosztályának e-mail címére megérkezett. A kiegészített közérdekű bejelentést az ITM felelős szervezeti egysége 2019. október 3-án továbbította a GINOP Irányító Hatósági feladatokat ellátó Pénzügyminisztérium (a továbbiakban: Irányító Hatóság) részére, kivizsgálást, tájékoztatást kérve figyelemmel arra, hogy ezen pályázattal kapcsolatos valamennyi információ, dokumentáció a GINOP Irányító Hatóságnál volt megtalálható.

A 2019. december 6-án az Irányító Hatóságtól érkezett szakmai válaszról a Panaszost december 12-én tájékoztatta az ITM az Anti-lop weboldalon megadott elérhetőségén.

A Panaszos második megkeresése nem az Anti-lop weboldalon keresztül érkezett, hanem az ITM Igazgatási és Biztonsági Főosztályának egyedi, funkcionális e-mail címére, 2019. december 17-én. Az Irányító Hatóságtól 2020. március 13-án megérkezett szakmai választ 2020. április 16-án továbbították a bejelentő részére.

Tekintettel arra, hogy a 2021. január 1. napját követően a Korm. rendelet 1. §-a szerint az európai uniós források felhasználására vonatkozó feladat- és hatáskör az innovációért és technológiáért felelős minisztertől a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelősségi körébe

került át, ezért további kérdések (4-14. számú) megválaszolása érdekében az ITM a megkeresést a Miniszterelnökség részére átadta.

Megírták, hogy az ITM az Ajbt.-ben és Pkbt.-ben foglalt rendelkezések maradéktalan érvényre jutása érdekében a jövőben még hangsúlyosabb figyelmet fordít a beadványok tartalom szerinti minél alaposabb vizsgálatára, azok minősítése alapján az ügy eredményes és határidőben történő lezárásához szükséges eljárás lefolytatására, illetve a hatáskörrel rendelkező szervhez történő áttételre.

A Miniszterelnökség válasza

A Miniszterelnökség válaszában megerősítette, hogy a válaszadáskor hatályos Korm. rendelet értelmében a Miniszterelnökség¹ volt a felelős az európai uniós források felhasználásáért, az európai uniós támogatásokkal kapcsolatos büntetőfeljelentések és folyamatban levő büntetőügyek központi koordinációjáért.

Megírta, hogy a kifogásolt GINOP pályázat vonatkozásában tett közérdekű bejelentéssel kapcsolatban a Pénzügyminisztérium Gazdaságfejlesztési Programok Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkárság válasza alapján tud tájékoztatást adni.

Az első három pontban feltett kérdés vonatkozásában az ITM fent ismertetett válaszára hivatkozott a Miniszterelnökség.

Megírták, hogy a Kedvezményezett Kft. 2016. december 23-án nyújtotta be a GINOP-5.2.4-16-2016 programban a „Gyakornoki program pályakezdők támogatására” című támogatási kérelmét, melyet a Támogató (Pénzügyminisztérium) 2017. május 3-án elfogadott. A támogatási kérelem a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI.5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Támogatási Korm. rendelet) alapján úgynevezett egyszerűsített kiválasztási eljárásrendnek megfelelően, mérlegelést nem igénylő értékelési szempontok alapján választották ki. A projekt összköltsége 2.673.330- Ft, a támogatás mértéke a támogatási kategória alapján 100%-os, így a megítélt támogatás nagysága 2.673.330,- Ft volt, melyből 2018. december 11-én 2.335.829,- Ft-ot fizettek ki. A projekten belül 1 fő gyakornok foglalkoztatása valósult meg, melyhez kapcsolódóan bérköltség, adók és járulékok, rezsiköltség és a kötelezően előírt nyilvánosság biztosításának költségét számolták el. A záró kifizetési kérelem és szakmai beszámolót 2018. november 29-én, a záró projekt fenntartási jelentést pedig 2021. december 3-án fogadták el.

A közérdekű bejelentés nyomán **a Támogató a támogatás jogszerű felhasználása kapcsán rendkívüli helyszíni ellenőrzést tartott** 2020. február 3-án – a Támogatási Korm. rendelet XI. Fejezet „A helyszíni Ellenőrzés” című fejezetében foglaltak alapján – a Kedvezményezett megvalósítási helyszínén és az egyéb, a projekt vonatkozásában érintett helyszíneken.

A helyszíni ellenőrzés során ellenőrizték a gyakornok foglalkoztatásával kapcsolatos dokumentumokat (bizonyítvány, munkáltatói igazolás, munkaszerződés, jelenléti ív, hó végi fizetési bizonylat stb.), a gyakornoki kapcsolattartó vezetői tapasztalatát, a nyilvánosság biztosítását és a rezsiköltségeket, melyeket az ellenőrök rendben találtak. A helyszíni ellenőrzés megállapította, hogy **a projekt a támogatási szerződésben foglaltaknak megfelelően teljesült, a gyakornok foglalkoztatása és továbbfoglalkoztatása is megvalósult.**

¹ A jelentés kiadásakor hatályos, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 178. § (1) bekezdés 4. pontja alapján **a területfejlesztési miniszter** a Kormány európai uniós források felhasználásáért felelős tagja.

A Miniszterelnökség megírta, hogy a Felhívás 3.6.1 pontjában foglalt előírások teljesülésének igazolása és a felsorolt dokumentumok a támogatási kérelem jogosultsági ellenőrzése, tartalmi értékelése során, valamint a megvalósítás és a fenntartás időszakában bármikor bekérhetőek. A dokumentumok rendelkezésre állása a projekt megvalósítási időszakában bármikor ellenőrizhető, azonban kötelezően nem csatolandóak a támogatási kérelemhez. A támogatást igénylő részéről benyújtott dokumentumok alapján **a megvalósítási helyszín megfelelt a Felhívás 3.6.1 pontjában foglaltaknak, amely azt írja elő, hogy a fejlesztés megvalósulásának helyszíne a támogatást igénylő bejegyzett magyarországi székhelye, telephelye vagy fióktelepe lehet. A vizsgált projektben megvalósítási helyszínként a Kft. székhelye volt megadva.**

A Panaszos beadványaiban hivatkozott cégbírósági végzés szerint nem a cég székhelye változott, melyet megvalósítási helyszínként jelöltek meg, hanem a cég telephelyeiben történt változás, mely nem érintette a projekt megvalósítását, így ezzel kapcsolatosan a Kft.-nek nem volt bejelentési kötelezettsége az Irányító Hatóság felé. Változás bejelentési kötelezettsége akkor keletkezik a Kedvezményezettnek, ha a projekt sikeres megvalósítását érintő, illetve befolyásoló tényezők változnak meg, mint például módosulnak a költségelemek és költség tételek; vagy nem tudja befejezni egyéb okból a projektet. A 2019. augusztus 26-ai cégbírósági bejegyzés kapcsán nem érkezett az Irányító Hatósághoz jelzés a Kft. részéről, de a változás nem érintette a projektet, így az nem is volt a megvalósítás szempontjából releváns. A Kft. által megjelölt megvalósítási helyszínen 2020. február 3-án a Támogató részéről tartott rendkívüli helyszíni ellenőrzésen a Kedvezményezett az ellenőröknek bemutatta a TEÁOR '08 28.25 „Nem háztartási hűtő, légállapot-szabályzó gyártása” tevékenység bejelentést, amelyben azonban egy új telephelyet jelölt meg. Az ellenőrök a helyszíni ellenőrzésen tapasztaltak alapján felhívták a Kft. figyelmét, hogy az új megvalósítási helyszínnel kapcsolatosan módosítási igény beküldése szükséges. A 2020. február 7-én beérkezett megvalósítási helyszín változásával kapcsolatos szerződés módosítási kérelmet 2020. március 17-én elfogadták, az új megvalósítási helyszín megfelelt a vonatkozó előírásoknak.

A Miniszterelnökség tájékoztatása szerint, **a támogatási szerződés módosítására a támogatási szerződés megkötésétől a záró projekt fenntartási időszak végéig van lehetőség.**

A 12. kérdésre a Miniszterelnökség megírta, hogy **a támogatott projekttel kapcsolatban felmerült szabálytalansági gyanú kivizsgálására szabálytalansági eljárást lehet megindítani, amelyre a támogatási szerződés megkötésétől a projekt zárásáig van lehetőség. A megvalósítási helyszín utólagos módosítása, vagy az adott gazdasági tevékenységhez kapcsolódó hatósági bejelentési kötelezettség utólagos kérelme alapesetben nem von maga után automatikusan szabálytalansági eljárást, vagy projekttől való elállást.**

A Miniszterelnökség álláspontja szerint, **a pályázat benyújtásakor megadott megvalósítási helyszín megfelelt a Felhívásban foglalt feltételeknek.** A Kedvezményezett a projekt keretében gyakornoki bérköltséget, kapcsolattartói bérköltséget, járulékokat, kötelező nyilvánosság biztosítását és rezsi költséget számolt el. Panaszos állításával szemben eszközbeszerzésre nem került sor a projekt keretében. **A kifizetett támogatást tehát az előírásoknak megfelelően, dokumentumokkal alátámasztva számolták el.**

A Kedvezményezett elmondta, hogy a társasházi ingatlanban szerelés nem folyt, csak a projekttel kapcsolatos elméleti oktatás és megbeszélés. A tevékenység végzéséhez szükséges alapanyagok tárolása és a munkavégzések jelentős része a cég telephelyén, illetve külső helyszíneken történt. **A Kedvezményezett projektben tett vállalása, hogy 1 fő gyakornokot felvesz, betanít, majd alkalmaz a cégénél, teljesült, a támogatás keretében kifizetett költségeket (bér, járulék stb.) megfelelően alátámasztották és elszámolták.**

A Támogató megállapította továbbá, hogy a pályázat benyújtásakor megadott megvalósítási helyszín kapcsán a Kedvezményezett nem került előnyösebb helyzetbe más igénylőkkel szemben. A pályázat benyújtásakor a Kedvezményezett cégadataiban szerepelt a fejlesztendő TEÁOR 2825 ' 08 „Nem háztartási hűtő, légállapot-szabályzó gyártása” tevékenység, továbbá rendelkezett megfelelő telephelyekkel is a tevékenység végzéséhez.

A Panaszos által kifogásolt telephely bejelentési mulasztások kapcsán – külön eljárásban – az Önkormányzati Hivatal Címzetes Főjegyzője határozatot hozott és felszólította a Kedvezményezettet, hogy a bejelentés nélküli raktározási, tárolási tevékenységből származó anyagokat, járműveket, eszközöket szállítsa el. A telephely engedélyezési eljárásban hatáskörrel rendelkező Önkormányzati Hivatal intézkedésének eredményeként az eszközök tárolása a társasházi ingatlanban megszűnt, így a Panaszos kérése teljesült.

A projekt megvalósítása során **a Kedvezményezett a hatályos cégnyilvántartásoknak megfelelő adatokat, tehát nem hamis adatokat nyújtott be, illegális tevékenységet nem folytatott.**

A válaszadás elhúzódtását sérelmező kifogással kapcsolatban a Miniszterelnökség megírta, hogy a Panaszos részéről két bejelentés és egy felülvizsgálati kérelem érkezett a Támogató felé, melyek teljes körű kivizsgálását a rendelkezésre álló dokumentumok alapján nem lehetett elvégezni, ezért rendkívüli helyszíni ellenőrzést végeztek a projekt megvalósítási helyszínén és a felmerült további két helyszínen is. A helyszíni ellenőrzés miatt, a vizsgálat sokkal hosszabb időt vett igénybe.

A Miniszterelnökség megállapította, hogy a projekt megvalósult, pénzügyi érdeksérelem nem keletkezett, valamint a Kedvezményezett eleget tett az új megvalósítási helyszín bejelentésének és a hatósági bejelentési kötelezettségének, erre tekintettel szabálytalansági gyanúra utaló jel nem merült fel a projekt megvalósítása során.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés (a-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljesszerűen.

Az ITM, mint állami szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható szervezetek minősült.

Megállapítottam, hogy Panaszos felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel Panaszos **közérdekű bejelentést nyújtott be** az Anti-lop rendszeren keresztül az ITM-hez és Hivatalom felé megküldött beadványában kifogásolta a bejelentése megfelelő kivizsgálását.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az országgyűlési biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.* Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság több döntésében hivatkozik a fenti megállapításra [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.*

3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárási jogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

4 Az Alaptörvény XXV. cikke értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása. [987/B/1990. AB hat.]*

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

Az ügy érdemében

A bejelentésből, valamint a megkeresésre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A jogszabályi háttér

Először a közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során irányadó törvényi szabályozást tekintettem át.

A Pkbt. 1. § (3) bekezdése alapján, ***a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.***

Az (5) bekezdés értelmében, *ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.*

A 2. § értelmében *a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.*

A 3. § (1) bekezdése előírja, hogy *a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell*

a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,

b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,

c) az okozott sérelem orvoslásáról és

d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

Az ITM eljárása a beadvány alapján

A Panaszos közérdekű bejelentése az Anti-lop webes felületen keresztül **2019. október 2-án érkezett** az ITM Igazgatási és Biztonsági Főosztályához. Az ITM tájékoztatása szerint az európai uniós források felhasználására vonatkozó feladat- és hatásköre – a válaszadáskor – **koordinációs szerepet** jelentett, miután a **GINOP program kezelése más tárca feladat- és hatáskörébe tartozott.**

A közérdekű bejelentést az ITM felelős szervezeti egysége 2019. október 3-án továbbította a **GINOP Irányító Hatósági feladatokat ellátó Pénzügyminisztérium** (a továbbiakban: Irányító Hatóság) részére. A 2019. december 6-án az Irányító Hatóságtól érkezett szakmai válaszáról a Panaszost az ITM 2019. december 12-én tájékoztatta az Anti-lop weboldalon megadott elérhetőségén.

Megállapítottam, hogy az ITM eljárása során a közérdekű bejelentés beérkezését követő 30 napon belül a Pkbt. 2. § (2) bekezdésében előírt, **vizsgálat elhúzásáról történő tájékoztatási kötelezettségét elmulasztotta, így sérültek a Panaszos petíciós és tisztességes**

hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogai, amellyel az ITM a petíciós joggal és a tisztességes hatósági eljárással összefüggésben visszásságot okozott.

Panaszos második megkeresése közvetlenül az ITM Igazgatási és Biztonsági Főosztályának egyedi e-mail címére érkezett 2019. december 17-én.

Az ITM a második megkeresést követően ismét nem tett eleget sem a Pkbt. 2. § (1) sem a 2. § (2) bekezdésében előírt kötelezettségének akkor, amikor az Irányító Hatóságtól 2020. március 13-án megérkezett szakmai válasz alapján a kivizsgálás eredményéről csak 2020. április 16-án tájékoztatta Panaszost.

A közérdekű bejelentés érdemi vizsgálata vonatkozásában a Panaszos részéről előadott kifogásokat megvizsgálva megállapítottam, hogy **az Irányító Hatóság a közérdekű bejelentés alapján a szükséges szakmai vizsgálatot lefolytatta.** A felülvizsgálati eljárásban rendelkezésemre bocsájtott dokumentáció alapján megállapítottam, hogy a Panaszos által felvetett kifogásokra vonatkozóan az Irányító Hatóság helyszíni ellenőrzést tartott, melynek keretében a Kedvezményezett pályázati feltételeknek való megfelelést, mind a Kft. által benyújtott dokumentáció teljes körű áttanulmányozásával, mind az érintett helyszínek személyes ellenőrzésével megvizsgálta.

Fentiek alapján, alapjogi sérelmet okozó mulasztást az Irányító Hatóság részéről nem tártam fel.

3. Intézkedés mellőzésére vezető megfontolások

Mindamellet, hogy az ***ITM a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot okozott,*** ugyanakkor a felülvizsgálatom befejezése idején hatályos Statútum rendelet 178. § (1) bekezdés 4. pontja alapján **a területfejlesztési miniszter** a Kormány európai uniós források felhasználásáért felelős tagja, valamint az ITM megszűnt, ezért ***az Ajbt. szerinti intézkedést nem teszek.***

Jelentésemet ugyanakkor tájékoztatásul megküldöm a területfejlesztési miniszter részére és felhívom a figyelmét arra, hogy az Anti-lop webes felületen érkezett beadványok az Pkbt. 1. § (3) bekezdése szerinti közérdekű bejelentések, amelyek vonatkozásában a Pkbt. 2. § szerinti eljárásrend alkalmazása szükséges.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos